



Mesa redonda

La dimensión de la participación en las políticas de desarrollo territorial rural en América Latina

A questão da participação no Programa de Desenvolvimento Rural Territorial do Brasil

Eric Sabourin¹

¹ Doutor em Antropologia / Pesquisador titular do CIRAD, UMR Art-Dev, Professor visitante na UnB-CDS, sabourin@cirad.fr

Resumen: En Brasil, las principales políticas públicas de desarrollo territorial nacieron en el primer gobierno del Presidente Lula, en particular las dirigidas al medio rural. En 2003, se crea, dentro del Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA), el Programa Nacional de Desarrollo Territorial (PRONAT) a cargo de la Secretaría de Desarrollo Territorial (SDT), propuesto como modelo alternativo para conducir los procesos de desarrollo en los espacios rurales de la AF. Esa comunicación examina los aportes y los límites del PRONAT en términos de participación entre la sociedad civil y los servicios técnicos y administrativos. En el curso de los primeros cinco años de ejecución, la SDT atendía 164 territorios rurales conformados por cerca de 2.500 municipios. Las principales acciones, a parte del apoyo a proyectos de infraestructura para actividades productivas de la AF, fueron la promoción de instancias de participación llamadas colegiados territoriales y la elaboración de un plano territorial de desarrollo. La institución de estos espacios de participación, con una fuerte presencia de representantes de los movimientos sociales de la AF, constituye una de las razones para proponer el PRONAT como base para diseñar, al final de 2007, el Programa de los Territorios de la Ciudadanía (PTC). Con este programa se esperaba responder a la agenda social del gobierno en los espacios rurales, focalizando los territorios más pobres y visando una mejor articulación de las acciones del gobierno.

Resumo: No Brasil, as principais políticas públicas de desenvolvimento territorial nasceram no primeiro governo do Presidente Lula, em particular aquelas dirigidas para o meio rural. Em 2003, foi criada, dentro do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), o Programa Nacional de Desenvolvimento Territorial (PRONAT) a cargo da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), proposto como modelo alternativo para conduzir os processos de desenvolvimento nos espaços rurais da agricultura familiar (AF). A presente comunicação examina os aportes e limites do PRONAT em termos de participação entre sociedade civil e órgãos técnicos ou administrativos. Durante os primeiros cinco anos do PRONAT a SDT atendeu 164 territórios rurais conformados por cerca de 2.500 municípios. As principais ações, a parte do apoio a projetos de infraestrutura para atividades produtivas da agricultura familiar, foram a promoção de instancias de participação chamadas colegiados territoriais e a elaboração de um plano territorial de desenvolvimento. A instituição desses espaços de participação, com uma forte presença de representantes dos movimentos sociais da AF, constitui uma das razões para propor o PRONAT como base para desenhar, ao fim de 2007, o Programa dos Territórios da Cidadania (PTC). Com este programa se esperava responder a agenda social do governo nas áreas rurais, focalizando os territórios mais pobres e visando uma melhor articulação das ações do governo.

Abstract: In Brazil, the main public policies for territorial development were born during President Lula's first government, particularly those directed to the rural area. In 2003, the National Territorial Development Program (PRONAT) was created within the Ministry of Agrarian Development (MDA) by the Secretariat for Territorial Development (SDT), proposed as an alternative model for conducting development processes in family farming (FA) areas. This work examines the contribution and limits of PRONAT in terms of civil society participation to a public policy. During the first five years of PRONAT the SDT supported 164 rural territories made up of about 2,500 municipalities. The main actions, as well as the support to infrastructure projects for productive activities of family agriculture, were the promotion of participation forums called "*Colegiados Territoriais*" and the elaboration of a territorial development plan. The institution of these spaces of participation, with a strong presence of representatives of the social movements of the FA, is one of the reasons to propose PRONAT as a basis for designing, at the end of 2007, the Territorial Citizenship Program (PTC). This program was expected to respond to the social agenda of the government in rural areas, focusing on the poorest territories and seeking a better articulation of government actions.

Introdução

No Brasil, as principais políticas públicas de desenvolvimento territorial nasceram no primeiro governo do Presidente Lula, em particular aquelas dirigidas para o meio rural. Em 2003, foi criada, dentro do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), o Programa Nacional de Desenvolvimento Territorial (PRONAT) a cargo da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), proposto como modelo alternativo para conduzir os processos de desenvolvimento nos espaços rurais da agricultura familiar ou AF (Brasil, 2005). A presente comunicação examina os aportes e limites do PRONAT em termos de participação entre sociedade civil organizada da agricultura familiar e órgãos técnicos ou administrativos.

Durante os primeiros cinco anos do PRONAT a SDT atendeu 164 territórios rurais conformados por cerca de 2.500 municípios. As principais ações, a parte do apoio a projetos de infraestrutura para atividades produtivas da agricultura familiar, foram a promoção de instancias de participação chamadas colegiados territoriais e a elaboração de um plano territorial de desenvolvimento. A instituição desses espaços de participação, com uma forte presença de representantes dos movimentos sociais da AF, constitui uma das razões para propor o PRONAT como base para desenhar, ao fim de 2007, o Programa dos Territórios da Cidadania (PTC). Com este programa se esperava responder a agenda social do governo nas áreas rurais, focalizando os territórios mais pobres e visando uma melhor articulação das ações do governo.

A metodologia, além da bibliografia vem do envolvimento do autor em várias pesquisas e acompanhamentos da experiência do PRONAT no Brasil, em particular nos territórios da Borborema-PB (Sabourin, 2009), do Portal da Amazônia-MT (Sabourin e Rodrigues, 2009; do Baixo Amazonas (Tonneau et al, 2009), de Aguas Emendadas-DF & MG (Sabourin, 2009; Avila et al, 2011; Massardier et al, 2012) ou da política territorial brasileira, em geral (Sabourin, 2012, 2015, 2017, 2018).

A primeira parte do trabalho apresenta o referencial teórico de análise da participação nas políticas públicas em particular a partir da sociologia da ação pública (Lagroye, 2006; Hassenteufel, 2008). A segunda parte aplica esse referencial ao caso do PRONAT e a terceira parte é dedicada à discussão e ensinamentos.

1. Referencial teórico e metodológico

O que é uma política pública? Existem muitas definições: A política pública é “o que os governos fazem e porque o fazem” (Simeon; 1976: 548), mas é também o que os governos “escolhem fazer ou não fazer” (Dye; 1984:1). Segundo Leslie Pal (1992:2) uma política pública é uma série de ações ou inações que autoridades públicas escolhem adotar para regular ou responder a um problema ou um conjunto de problemas interligados.

Ao longo das últimas décadas, constatou-se uma complexificação e diversificação dos processos de tomada de decisão e de elaboração das políticas públicas. Isto tem levado a analisá-las como “construções sociais” ou como “conjuntos complexos de acordos institucionalizados entre agentes econômicos com interesses mais ou menos divergentes (Callon *et al.*, 2001).

A noção de “ação pública” foi assim mobilizada para dar conta da renovação dos processos de gestão da decisão política (Duran, 1999; Massardier, 2008).

Hoje, a ação pública é caracterizada pela fragmentação dos lugares do poder, pela interdependência entre os atores e pela existência de enfrentamentos ou de conflitos de

ação pública, cada vez mais canalizados no marco de espaços de negociação promovidos para acolher mecanismos de discussão, em particular os fóruns e os dispositivos de participação da população (Avritzer, 2009).

O paradoxo da ação pública contemporânea, segundo Massardier (2008), tem a ver com a pluralidade de atores mobilizados para a produção das políticas públicas e geralmente organizados em redes ou coalizões (Romano, 2009). Nessa configuração, as autoridades públicas não têm mais o monopólio da definição e da elaboração da “política pública” e entram em competição com outros atores organizados. Os espaços ou arenas de participação foram instituídos para acolher e regular essa negociação por meio do diálogo e do planejamento.

A abordagem da participação nos espaços do PRONAT procurou evitar duas armadilhas dos processos participativos. A primeira é a reificação desses dispositivos como arenas de decisão autônomas (Massardier, 2008). As leis da ação pública insistem pelo contrário no policentrismo, a “ação comum” (Pressman e Wildavski 1973) e na interdependência entre os atores sob a forma de redes e coalizões que se cruzam e ultrapassam as instituições, organizações e espaços de participação (Sabatier e Jenkins, 1993).

A segunda armadilha é a crença no “*homo consensus participus*”. Mas um ator não desiste na entrada de uma arena participativa, da sua socialização primária e secundária (social, profissional, religiosa), das suas trajetórias (políticas, militantes, profissionais), dos seus recursos (capital social e educacional) ou das suas representações sociais e suas posições (Massardier et al., 2012). Trata-se de re-ubicar os debates técnicos ou financeiros em torno de projetos locais no âmbito mais amplo da ação pública (Hassenteufel, 2008). Neste novo contexto, a diversidade e multiplicidade de participantes requer uma análise para dar conta dos tipos de participação política e dos repertórios de ação coletiva (Tilly, 2006) que permitem aos atores se legitimar e jogar em vários níveis: a militância partidária sindical, profissional, a mobilização social e institucional (Nonjon, 2005).

2- A dimensão da participação no PRONAT

2.1.O modelo de participação do PRONAT

O Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT 2003-2015) configura uma proposta complexa, inovadora e exigente de renovação da política federal, regional e local de desenvolvimento rural (Brasil, 2005). A princípio, o PRONAT era uma política a vocação transversal, que não era destinada a contemplar unicamente o público da agricultura familiar, mas que de fato, foi canalizada quase exclusivamente para essa categoria, sua execução sendo confiada ao MDA (Leite e Delgado, 2011).

O modelo de participação e as suas origens

A ambição do PRONAT vai muito além do Pronaf infraestrutura que vê substituir. As experiências anteriores de desenvolvimento regional ou local (COREDES, Santa Catarina, Nordeste) foram pouco mobilizadas, ou apenas no papel. Na concepção e no discurso de justificação teórico metodológica do PRONAT, houve uma forte influência das políticas territoriais da União Europeia, em particular Programa Ligações entre Ações do Desenvolvimento da Economia Rural (LEADER), diretamente via a cooperação bilateral (Alemanha, Espanha, Portugal), a cooperação descentralizada (Itália, França) ou indiretamente via a academia, o Instituto Interamericano de Cooperação Agrícola-IICA e

as Organizações Internacionais: OCDE, FAO, BM, PNUD (Massardier e Sabourin, 2013).

Em realidade, a proposta da SDT era muito diferente do programa LEADER. Primeiro os projetos no LEADER dependem de um importante co-financiamento das coletividades territoriais e/ou do setor privado. Há uma necessidade de pre-financiamento pelos operadores mediante empréstimos bancários, e a Comissão Europeia ressarcir sua parte dos recursos a posteriori e após uma fiscalização externa muito rigorosa. Vale lembrar quanto o LEADER é também a expressão de um modelo europeu neoliberal levando a uma concorrência entre regiões/territórios mediante o peso do setor privado e público local (se há “regiões que ganham”, outras perdem). Em segundo lugar, LEADER corresponde a um enfoque global e inter-setorial do desenvolvimento. PRONAT, concretamente contempla somente a agricultura e apenas o segmento da agricultura familiar. Em terceiro lugar, LEADER apoia a valorização dos atributos específicos dos territórios para torna-los mais competitivos, uma vez que os ativos de base (saúde, educação, energia e transportes) estão reunidos. No Brasil, a descentralização não está ainda totalmente realizada e nas regiões rurais mais pobres, alvo do PRONAT, os ativos de base não estão sempre assegurados (Sabourin et al, 2016).

Mas a principal fonte do modelo de participação do PRONAT vinha de projetos participativos do Nordeste que contaram com o envolvimento do movimento sindical da agricultura familiar: Um foi o Projeto de Apoio ao Pequeno Produtor Rural o PAAP, que foi financiado pelo Mundial seguindo o modelo do *community driven development* e executado pela Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) com a participação de representantes da Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura –CONTAG (Oliveira, 2011); outro foi o projeto Umbuzeiro executado pela ASSOCENE nos anos 1990 com cooperativas do nordeste e sindicatos da CONTAG. O primeiro secretário da SDT foi o criador desse projeto e diretor da ASSOCENE (Guimarães, 2013).

Em particular, o PAAP foi o primeiro experimento no Brasil de um modelo participativo multi-níveis, com conselhos na escala federal, estadual e local que iam depois influenciar o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e da Agricultura Familiar CONDRAF e logo o PRONAT (Figura 1) (Sabourin, 2009).

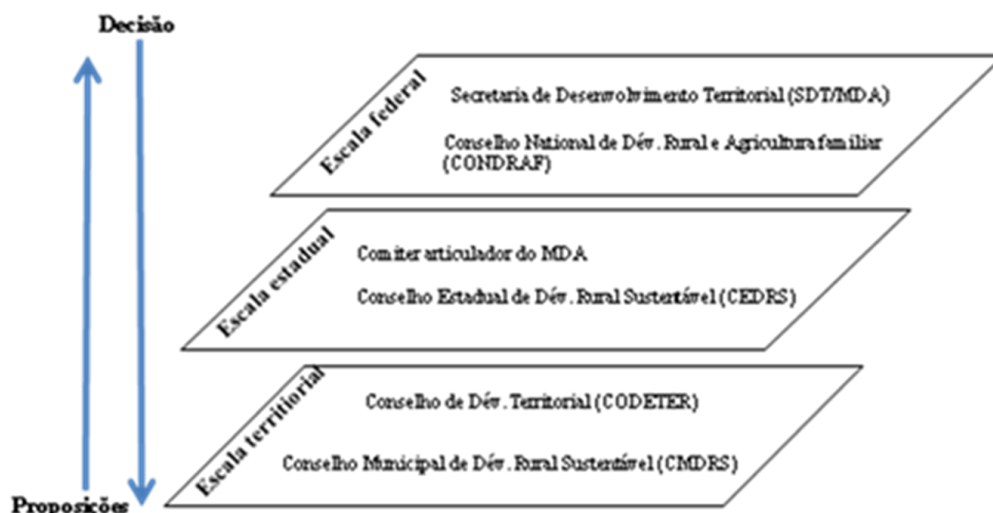


Figura 1: Dispositivo de governança multi-níveis do PRONAT

Uma composição favorável a representação da agricultura familiar

Na escala territorial os conselhos foram primeiros chamados de Comissão de Implantação de Ações Territoriais (CIAT) e mais tarde de Colegiados de Desenvolvimento Territorial (CODETER). A assembleia plenária reunia representantes dos governos municipais, dos órgãos técnicos estaduais e federais e da agricultura familiar organizada, mas sempre deixando uma maioria para a sociedade civil, de maneira a compensar a assimetria de recursos com relação ao setor de governo.

Além das assembleias plenárias as CIAT (e logo os CODETER) eram administradas por um Núcleo Diretivo (também com maioria de membros da sociedade civil pro AF), apoiado por um Núcleo Técnico (com maioria de membros dos órgãos técnicos) e por Comissões Técnicas (geralmente com paridade entre o setor público e a sociedade civil).

Nos primeiros anos do PRONAT o MDA dispensou esforços e recurso para a capacitação dos membros das CIAT ou dos colegiados territoriais, juntando representantes da agricultura familiar, dos serviços técnicos e das prefeituras municipais, num processo de aprendizagem coletiva e de conhecimento mutuo (Guimaraes, 2013).

Quadro 1. Composição do Colegiado do Portal da Amazônia Mato Grosso (Sabourin e Rodrigues, 2009)

Órgãos públicos

Órgãos federais: MDA, INCRA, CEPLAC, Banco Brasil, UNEMAT.

Órgãos estaduais: EMPAER –MT (Assistência técnica) e UNEMAT (Universidade estadual)

Executivos locais: prefeituras de 16 municípios,

Representantes da Agricultura Familiar:

- Sindicato de Trabalhadores Rurais de Guarantã do Norte, Peixoto de Azevedo, Nova Bandeirante, Carlinda, Marcelândia e Sindicato Rural de Alta Floresta.; 2 Cooperativas (Cooperagrega e Coopernova);

- Movimentos Sociais: MPA; CPT de Colíder; SINTEP de Colíder; Comitê Pro-Regulização Fundiária; PJR);

- Representantes Sociedade Civil - ONGs: IOV, ICV, Instituto Floresta, FIESUN, FUNAM

- Representantes dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável - CMDRS dos 16 municípios;

Um entusiasmo inicial participativo

Após uma primeira fase de delimitação e escolha tanto descendente como ascendente dos territórios alvos, o PRONAT tem contribuído para tentar definir e adequar territórios de identidade (Echeverri, 2009) por meio de uma intensa atividade de diagnóstico e de elaboração mais ou menos participativa de Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável-PTDRS. Nos primeiros dois anos, mais que na execução de infraestruturas coletivas, os esforços foram dedicados com bastante entusiasmo e ativismo à formação dos membros das CIAT e ao fortalecimento das capacidades dos atores do processo de

planejamento em geral. Essas ações têm gerado dois avanços notáveis (Delgado, 2010; Sabourin 2009): i) houve múltiplos processos de interconhecimento e de aprendizagem individual coletiva e institucional entre representantes dos agricultores, dos serviços técnicos e administrativos dos três níveis de governo, ONGs, universitários e executivos municipais; ii) em consequência, por conta das novas demandas de representação dos agricultores familiares nos diversos conselhos e comissões, observou-se uma emergência de novas lideranças rurais, jovens e mulheres em particular e uma renovação e qualificação dos quadros da representação da agricultura familiar.

No entanto, houve reclamação das organizações de agricultores quando foram financiados pela SFT estudos e diagnósticos que se revelaram inúteis ou repetidos (caso dos territórios Aguas Emendadas, Borborema, Portal da Amazônia (Sabourin, 2009, Avila et al, 2011).

2.2. Limites e dificuldades

O peso da dependência do caminho federal

A dependência ao caminho da constituição federal (Mahoney, 2001) tem pesado na execução do PRONAT, pois não existe espaço administrativo e jurídico para a escala do território ao contrário do reconhecimento dos consórcios intermunicipais de desenvolvimento como estatuto operacional legal (Caldas e Moreira, 2013).

Isto se materializou nas dificuldades para transferir a gestão de projetos e equipamentos as organizações de agricultores familiares e nos problemas de co-financiamento pelos municípios.

O sistema de financiamento anual dos programas da SFT era pouco adaptado para projetos de equipamento e infraestruturas coletivas de médio ou longo prazo, o que tem gerado alguns elefantes brancos inacabados. Para evitar essa deriva a reação foi privilegiar uma fragmentação de pequenos projetos de escala local ou municipal, mais dependentes da força dos executivos municipais ou dos CMDRS (Canielo et al, 2013).

O PTC: a paridade e o fim dos territórios de identidade

Apesar de uma excelente argumentação teórica e de uma forte promoção midiática o Programa dos Territórios da Cidadania provocou em vários territórios onde a CIAT era, ainda frágil, um certo atropelamento da dinâmica de adequação ou construção de territórios de identidade. De um dia para outro, nos 30 primeiros territórios de identidade promovidos a Territórios de Cidadania, as CIAT's foram obrigadas a mudar sua composição, adotando a paridade rigorosa entre setor público e setor privado e a se tornar Colegiados de Desenvolvimento Territorial (CODETER), para poder integrar os representantes dos outros setores tanto do lado da sociedade civil como dos governos.

De fato, em muitos casos, a irrupção do PTC, acabou com o edifício ainda frágil de alianças recém-costuradas através do interconhecimento e de muitas reuniões. Com a regra da paridade, eliminou as frágeis maiorias construídas pela sociedade civil nas CIAT e gerou uma assimetria entre setor público e sociedade civil além de uma fragmentação setorial de cada lado, que foi prejudicava a construção de projetos respondendo as necessidades e prioridades da agricultura familiar.

Por outra parte, o que foi também positivo, com a promessa de recursos consideravelmente mais importantes¹, mobilizou o interesse dos executivos estaduais e municipais, antes menos motivados por poucos recursos a custo de muitas negociações e reuniões com a sociedade civil (Leite e Delgado, 2011, Grisa, 2010).

Para Grisa e Schneider (2014) *”a criação do PTC poderia ter desempenhado um papel importante no enfrentamento de algumas dificuldades da política territorial, devido a sua forte ênfase na pobreza, na intersectorialidade, na articulação de políticas públicas e o considerável volume de recursos que anunciou mobilizar. No entanto, sua característica top-down, sua postura operacional de reconhecer principalmente as agências estatais como atores da política pública, seu afastamento da institucionalidade e dos atores sociais territoriais, e o arrefecimento da proposta a partir de 2011 na esfera federal, com consequente enfraquecimento das institucionalidades, desarticulações e frustrações dos atores territoriais, dificultaram o avanço da política territorial”*.

3. Discussão e ensinamentos

A dimensão da participação no PRONAT, depois de 10 a 12 anos de funcionamento segundo os territórios mostra alguns avances que, geralmente, não são sujeitos a uma volta a situações anteriores. Trata-se dos resultados em termos de fortalecimento de capacidades de diálogo e de negociação tanto do lado dos representantes dos governos como da sociedade civil. Houve uma aprendizagem do funcionamento do estado e a constituição de novos perfis de representantes (mulheres e jovens) promovendo uma renovação dos dirigentes da agricultura familiar (Valencia et al, 2018).

Hoje, depois do fim brutal da política territorial do PRONAT e do PTC com o fim do governo da Presidente Dilma Roussef em 2016, que podemos observar?

O MDA e a SDT foram extintos em outubro de 2016 com a criação da Secretaria de Agricultura Familiar e Desenvolvimento (SEAD) no seio da Casa Civil (Presidência da República) com recursos financeiros e sobre tudo, humanos reduzidos. O PRONAT e o PTC desapareceram totalmente da política pública (Niederle et al, 2017; Sabourin, 2018). No entanto, vários colegiados e territórios continuam funcionando e se reunindo sem apoio público federal. É o caso nos estados do Nordeste (Bahia, Ceara, Sergipe) que tem territorializado seu planejamento estadual mantendo uma interlocução com os colegiados territoriais ou no Estado de Pernambuco que transfere os recursos do seu programa PRORURAL mediante os territórios rurais (Milhorange et al, 2018). Em certos casos houve alternativas de apoio mediante a sociedade civil ou projetos de cooperação de agências internacionais (IICA, PNUD, FAO).

Mas tem também muitos casos onde os colegiados deixaram de se reunir.

Fragilidade e experiência inacabada da gestão social territorial

Existem várias limitações ao duplo processo de participação e de gestão social de um lado e de territorialização do desenvolvimento rural, por outro. Esses freios podem ser examinados em termos de *path dependency* ou dependência do caminho (Mahoney e

¹ Com a criação do PTC, foi tão mediatizado o anúncio e a publicação dos orçamentos agregados de 19 ou 23 ministérios nos territórios rurais escolhidos para serem Territórios da Cidadania, que, concretamente, para os agricultores e a sociedade civil, terminou sendo essencialmente uma operação da Casa Civil para contribuir à reeleição do Presidente Lula em 2008.

Thelen, 2010), especialmente com relação a práticas clientelistas anteriores e ao sistema de subsidiariedade da administração federal brasileira. Os dois programas territoriais testemunham da grande dificuldade para institucionalizar práticas ou normas novas que ao mesmo tempo saem da rotina do funcionamento da administração pública, mas podem também se opor ao molde da constituição federal e as regras da subsidiariedade entre níveis de governo por exemplo. Isto é patente nas dificuldades e entraves para conseguir financiar e fazer funcionar e avaliar os projetos de infraestrutura e equipamentos coletivos nos territórios rurais do PRONAT. É também o caso para operacionalizar e viabilizar as numerosas, mas pouco aplicadas modalidades de crédito do Pronaf. É impressionante a partir de 2012 ver o PRONAT associado ao PAC 2, é a propaganda do MDA para compra de tratores e pás escavadoras (Sabourin, 2015).

Seria necessário avaliar o retorno da gestão social participativa em matéria de fiscalização dos projetos territoriais do PRONAT pela sociedade. Muitas vezes os representantes da agricultura familiar não têm recursos, tempo, ou até legitimidade para realizar essa fiscalização; mas, sobretudo dificilmente vão conseguir sanções e resultados num quadro de assimetria de poder e de recursos em comparação com o setor público (parlamentar, executivo e judiciário) ou com o setor privado: bancos, empresas consultoras, empreiteiras, comércio, etc. (Sabourin, 2012). A pergunta é se o MDA, a Caixa Econômica Federal ou o Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural não têm os meios e recursos para avaliar e fiscalizar os projetos, a quem confiar essa tarefa? A SAF e também a SDT de maneira mais recente, têm conseguido implementar sistemas de acompanhamento e avaliação dos projetos; a transparência sobre os resultados é tecnicamente possível. Porém, politicamente, parece que pelo montante proporcionalmente reduzido de numerosos pequenos projetos sem impacto econômico ou eleitoral, a decisão, muitas vezes foi de registrar para inglês ver e não para fiscalizar.

De fato, a pergunta é que tipo de cogestão ou de participação da população, como e para quê?

Quinze anos depois da passagem do Pronaf C para o PRONAT e com as múltiplas peripécias dos Territórios da Cidadania, pode-se perguntar se não teria sido também importante persistir e fiscalizar os planos e projetos na escala municipal, ou optar pela criação de consórcios intermunicipais (Caldas e Moreira, 2013). Qual é a vantagem a médio ou a longo prazo de querer contornar a democracia representativa (eleitoral) e de lhe opor uma democracia técnica mais ou menos participativa? (Sayago, 2000).

Toni e Kamovitz (2003) fazem uma avaliação crítica das opções do Ministério do Meio Ambiente e da cooperação internacional no setor da preservação da Amazônia e da promoção de uma agricultura mais sustentável na região Norte. A opção de financiar ONG's no lugar das secretarias municipais e estaduais por conta dos seus vieses políticos ou clientelistas revelou resultados pífios. Obviamente as prefeituras nunca conseguiram fortalecer recursos humanos, experiência e competências a altura do desafio, mas muitas das ONGs desapareceram dos municípios rurais uma vez o financiamento terminado. Ou então se constituíram em frentes políticas, suas lideranças se elegendo vereadores ou deputados e passando do outro lado...ao final, anos de trabalho e de financiamentos mal investidos a nível das bases locais (Toni, 2007).

Conclusões

Basicamente, a análise das evoluções da experiência de participação dentro do PRONAT leva a três principais ensinamentos.

Primeiro, a experiência Brasileira foi típica de um processo parcial e inacabado.

A territorialização foi parcial por conta da ausência de espaço para o nível territorial na constituição e o “esquecimento” da figura dos consórcios intermunicipais de desenvolvimento.

A transversalidade territorial dos projetos coletivos foi parcial ou até fraca por conta do modo de financiamento e da dependência dos governos estaduais e municipais.

A participação das organizações da agricultura familiar foi parcial por conta da manutenção da assimetria entre setor público e sociedade civil e dos atropelos na composição dos Colegiados territoriais ligados a implementação do PTC.

Segundo, no entanto, o PRONAT tem constituído um verdadeiro laboratório da participação rural por conta de um considerável processo de aprendizagem na escala nacional: os funcionários e técnicos também tem aprendido a trabalhar junto a agricultores num quadro de participação.

O terceiro ensinamento tem a ver com as perspectivas de análise e de pesquisa que abriu a experiencial do PRONAT por uma parte, mas também a sua evolução e as consequências depois do fim da política federal por outra.

Tanto a academia como os movimentos sociais e os centros de desenvolvimento tem interesse em compartilhar as tarefas de registro, acompanhamento, avaliação dos instrumentos e processos ligados ao desenvolvimento territorial rural, segundo pelo menos dois eixos específicos à dimensão da participação.

O primeiro eixo seria um trabalho de inventário e análise da situação e do funcionamento atual dos colegiados territoriais no país, objeto de projetos de pesquisa de observatórios híbridos como o Observatório de Políticas Públicas Agrícolas - OPPA no CPDA-UFRJ, o INCT Odisseia da UnB e parceiros ou a RETE (Rede de estudos e gestão territorial do Brasil).

O segundo eixo tem a ver com o acompanhamento da carreira ou trajetória dos atores individuais dessa experiência e, em particular dos conselheiros: continuam como dirigente sindical, entraram na política eleitoral, montaram consultorias ou cooperativas? Da mesma maneira, importa analisar o processo e os seus aprendizados e ensinamentos do lado dos burocratas de rua ou de médio escalão dos serviços públicos que foram os interlocutores e atores diretos da experiência de participação a campo. Já temos algumas teses de doutorado no Brasil apontando esse objeto (Eiro, 2017; Tavares, 2018).

Obviamente, como falam vários atores dessa experiência já terminada e sem esperança de renascimento no próximo mandato “ O PRONAT não era perfeito, mas é ainda pior sem ele”.

Referências bibliográficas

- Ávila, M.L.; Sabourin, E; Duarte G. L M; Massardier, G. ATER e desenvolvimento territorial: Uma análise crítica. *Revista de Extensão e Estudos Rurais*, v.1, n. 2, 2011: 427-448.
- Avritzer, L (org). *Experiências Nacionais de Participação Social*. São Paulo: Cortez, 2009.
- Brasil, Ministério do Desenvolvimento Agrário, *Referências para uma Estratégia de Desenvolvimento Rural Sustentável*. Brasília: MDA. 2005.
- Callon, M., Lascoumes, P., Barthe, Y. *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris : Seuil, 2001. 358p.
- Caniello M.; Piraux M.; Souza Bastos V. V. (2013) Ideias e Práticas na Gestão Social dos Territórios da Cidadania. O caso do Território da Borborema, Paraíba. In *Sustentabilidade em Debate*, 4 (2) 2013:19-40
- Delgado, N.G. O papel do rural no desenvolvimento nacional: da modernização conservadora dos anos 1970 ao Governo Lula. In: Delgado, N.G. *Brasil rural em debate: coletânea de artigos*. Brasília (DF): CONDRAF/NEAD, 2010, p.28-78.
- Duran P. *Penser l'action publique*, Paris: Librairie Générale de Droit, 1999.
- Dye T. R. Understanding public policy, Englewood Cliffs, N.J: Prentice-Hall, 1984
- Echeverri, R. *Identidade e territórios no Brasil*. Brasília: MDA-SDT / IICA, 2009
- Eiro F. 2017. La régularisation familialiste de la pauvreté : le cas du Programme Bolsa Família dans la région Nordeste du Brésil. Thèse de doctorat de Sociologie ; Paris, EHESS. & Brasília : UnB-CDS
- Favareto, A A abordagem territorial do desenvolvimento rural – mudança institucional ou “inovação por adição”? *Estudos Avançados*, v. 24, n.68, 2010: 299-319
- Hassenteufel P. 2008. Sociologie de l'action publique. Paris: Armand Colin.
- Grisa, C. As políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil. *Desenvolvimento em Debate* v.1, n°2, 2010 :83-109
- Grisa C.; Schneider S. Políticas públicas para la agricultura familiar en Brasil: trayectoria, análisis y desafíos. *Reporte para Red Políticas Públicas y Desarrollo Rural en América Latina* (Red PP-AL), Porto Alegre: 2014, 35 p.
- Guimarães, M. D. A. 2013, Desenvolvimento rural: territórios e redes. 262p. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – CPDA, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.
- Lagroye J, Bastien F, Sawicki F. (2006) Sociologie politique, Paris, Dalloz-Sirey
- Leite S. P. ; Delgado, N. (coord). *Desenvolvimento Territorial: articulação de políticas públicas e atores sociais*. Brasília: IICA, 2011, Serie DRS 14.
- Mahoney, J. Path dependent explanations of regime change: Central America in comparative perspective. *Studies in Comparative International Development*, 36 (1), 2001 : 111-141.
- Mahoney J; Thelen K. A Gradual Theory of Institutional Change, in Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power , Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- Massardier G. *Politiques et actions publiques*, Paris, Armand Colin, 2008.
- Massardier G., Sabourin E. Internationalization and dissemination of rural territorial development public policies: model hypotheses for Latin America. *Sustentabilidade em Debate*, 4 (2) 2013: 83-100. <http://seer.bce.unb.br/index.php/sust/article/view/9489/7358>

- Massardier, G; Sabourin, E; Lecuyer, L; Avila, M L. La démocratie participative comme structure d'opportunité et de renforcement de la notabilité sectorielle. Le cas des agriculteurs familiaux dans le Programme de Développement Durable des Territoires Ruraux au Brésil, territoire Aguas Emendadas. In *Participations*, 1 (2), 2012: 78-102.
- Milhorance C., Sabourin E., Chechi L. Adaptação às mudanças climáticas e integração de políticas públicas no semiárido pernambucano Texto para Discussão No. 2, Brasília: UnB-CDS, Projeto INCT Odisseia Série Working Papers, novembro de 2018
- Niederle, P. A., Grisa, C., Picolotto E. L. ; Soldra, D. 2017. « Narrative Disputes on Family Farming Public Policies in Brazil: Conservative Attacks and Civic Counter-movements. » In Actes du colloque New Extractivism Peasantries and Social Dynamics: Critical Perspectives and Debates 1 : 1-23. Moscou: BRICS Initiative in Critical Agrarian Studies. Disponible sur : <https://www.iss.nl/en/media/61762>
- Nonjon M. (2005) Professionnels de la participation. Savoir gérer son image militante, *Politix*, 2 : 89-112.
- Oliveira, J. H. Programa Territórios da Cidadania: multiplicar a ideia, focar as ações. Simão Dias, SE: Brochura, 2011.
- Pal L. A. *Public Policy Analysis: An Introduction* (2nd edition). Toronto: Nelson, 1992.
- Pressman, J. L.; Wildavsky, A. (1973) *Implementation*. Berkeley, University of California Press. (2nd edition, 1979).
- Romano, J. O. As leituras de redes políticas e sócias nos estudos brasileiros. In *Política nas Políticas: um olhar sobre a agricultura brasileira*. Rio de Janeiro: Mauad X; 2009 : 203-266.
- Sabatier P.; Jenkins-Smith, H. (Eds.) *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder, CO: Westview Press, 1993.
- Sabourin E. *Camponeses do Brasil : entre a troca mercantil e a reciprocidade*, Rio de Janeiro : Garamond U ; col Terra Mater, 2009, 328p
- Sabourin E. 2012, Teoria da reciprocidade e análise de políticas públicas rurais, in *Ruris*, vol. 6, n°2 : 53-90, dossiê “Estado e controle de populações rurais na América Latina”
- Sabourin E. 2015. Evolução da política federal de desenvolvimento territorial no Brasil. *Novos Cadernos NAEA*, 18 (1) : p. 123-143.
- Sabourin E. 2018 Governança multi-nível no desenvolvimento rural: intermunicipalidade e territórios. In RP3 - Revista de Pesquisa em Políticas Públicas ISSN 2317-921X N° 2 (2017) p 78-102 <http://dx.doi.org/10.18829/rp3.v11i2>
- Sabourin E. Analyse socio-historique de la politique d'agriculture familiale du Brésil in *Brésils*, 13-2018 <https://journals.openedition.org/bresils/2439>
- Sabourin, E., Rodrigues, J.A. Interação entre políticas públicas e dinâmicas locais da agricultura familiar no Território Portal da Amazônia-MT, in *Desenvolvimento Territorial, Diretrizes para a região da BR 163*, Volume 2 . Projeto Diálogos (Ed) Brasília, WWF, Cirad, ICV, Ipam, CDS, UE, 2009, pp 45-81
- Sabourin E, Massardier G, Sotomayor O. (2016) Las políticas de desarrollo territorial rural en América latina: una hibridación de las fuentes y de la implementación. *Mundos Plurales*, 3(1):75-98
- Sayago D. A invenção burocrática da participação: discursos, práticas no Ceará. Tese de Doutorado, Dep. De Sociologia, Universidade de Brasília, 2000
- Simeon R. Studying Public Policy in *Canadian Journal of Political Science* v. 9, n°4, 1976: 548-580.
- Tavares, A. O. Burocracia e participação na gestão do meio ambiente no Estado do Ceará: a atuação dos burocratas de médio escalão frente aos processos participativos. Projeto de tese de doutorado qualificado, Universidade de Brasília-CDS, 2018

- Tilly C. (2006) *Regimes and Repertoires*. Chicago, University of Chicago.
- Busino G. *Élites & bureaucratie, revue analytique des théories contemporaines*. Paris: Droz, 1988
- Tonneau, J.P., Sabourin, E ; Piraux, M.; Moreira E.; Costa R. G. 2009, Espaços e instrumentos de desenvolvimento territorial no Território Baixo Amazonas – PA, Projeto Diálogos, Ipam.CIRAD, Brasília, Belém, 50p
- Toni F., *Party Politics, Social Movements and Local Democracy: Institutional Choices in the Brazilian Amazon*, Washington, World Resource Institute, *WP Series*, nº 32, 2007
- Toni, F.; Kaimowitz D. (eds), 2003. *Municípios e Gestão Florestal na Amazônia*. Natal: AS Editores.
- Valencia M. E; Sabourin, E.; Sayago, D.; Balestro M. 2018. O Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais in Sabourin E e Grisa C. (org) *A difusão de políticas brasileira para agricultura familiar na América Latina e Caribe*, Porto Alegre. Ed. Escritos, pp 89-114.